

Kinderrechte ins Grundgesetz: Ein neuer Entwurf bringt nichts Neues

Friederike Wapler

2019-12-06T14:24:12

„Kinder sind keine kleinen Erwachsenen.“ Mit diesen Worten [kündigte Bundesjustizministerin Christine Lambrecht an](#), sich für eine Grundgesetzänderung stark zu machen. Die Grundrechte von Kindern sollen in der Verfassung eigens erwähnt werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen setzen sich für „Kinderrechte im Grundgesetz“ seit vielen Jahren ein. Mit dem Entwurf, den das Ministerium nun vorgelegt hat, dürften sie aber wenig zufrieden sein.

Bevor wir ins Detail gehen, muss eines klargestellt werden: Die verfassungsrechtliche Redlichkeit hätte der Ministerin geboten, ihre Aussage zu ergänzen: „Kinder sind keine kleinen Erwachsenen. *Darum genießen sie schon jetzt besonderen Grundrechtsschutz.*“ Denn zwei Dinge sollte man über das Grundgesetz wissen, bevor man über eine Änderung diskutiert. Erstens: Kinder und Jugendliche sind Grundrechtsträger – wie jeder Mensch. Zweitens: Das Grundgesetz behandelt Kinder und Jugendliche nicht wie „kleine Erwachsene“, sondern begreift sie als Menschen, die in besonderer Weise zu schützen, zu fördern und zu beteiligen sind. Das Grundrecht auf die freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit (Artikel 2 Absatz 1 GG) gibt Kindern den Anspruch, gerade in ihrer individuellen Entwicklung geachtet, geschützt und gefördert zu werden. Kinder sind in Verfahren, in denen über ihre Angelegenheiten entschieden wird, einzubeziehen. Ihr Wunsch nach Selbstbestimmung und ihre wachsende Fähigkeit zu eigenverantwortlicher Entscheidung sind dabei alters- und reifeangemessen zu berücksichtigen. Das ist der Stand der verfassungsrechtlichen Diskussion um „Kinderrechte“. Wer behauptet, das Grundgesetz beachte die Rechte von Kindern nicht ausreichend, ist entweder falsch informiert oder redet die Verfassung bewusst schlecht.

Verdeutlichung der Grundrechte von Kindern und Jugendlichen: Risiken und Nebenwirkungen

Allerdings haben sich alle diese Grundsätze erst im Laufe der letzten Jahrzehnte herausgebildet. Sie sind Teil einer gesellschaftlichen Entwicklung, die sich von paternalistischen Traditionen entfernt und das Kind als Subjekt ernst nimmt und achtet. Wichtige Impulse hat dabei die UN-Kinderrechtskonvention gesetzt, die vor 30 Jahren verabschiedet wurde. Geändert hat sich in dieser Zeit in Deutschland nicht der Text der Grundrechte, sondern ihre Interpretation. Das ist juristisches Tagesgeschäft, für soziale Bewegungen aber nicht immer leicht nachvollziehbar. Die Forderung nach „Kinderrechten im Grundgesetz“ entspringt dem Wunsch nach einer Verfassungsnorm, in der sich die Grundrechte von Kindern nicht erst auf den zweiten Blick zeigen. Verbunden werden damit die Hoffnung auf einen

Bewusstseinswandel und die Erwartung, den Grundrechten des Kindes in der täglichen politischen Arbeit mehr Gewicht zu verleihen.

Tatsächlich spricht zunächst einmal nichts dagegen, den gefestigten Stand der Debatte im Grundgesetz sichtbar zu machen. Darum geht es der Bundesregierung, wenn sie nun einen Formulierungsvorschlag zur Änderung des Grundgesetzes vorlegt. Sie möchte wichtige Grundrechte von Kindern und Jugendlichen verdeutlichen, ohne aber den Status von Kindern in der Rechtsordnung grundlegend zu verändern. Heikel ist in diesem Zusammenhang vor allem das Verhältnis von Elternrechten und staatlichen Interventionsbefugnissen. Kinder sind bis zur Volljährigkeit noch nicht vollständig für sich selbst verantwortlich, sondern bedürfen des Schutzes durch Dritte. Dies sind in erster Linie die Eltern, in deren Pflege und Erziehung der Staat grundsätzlich nicht eingreifen darf. Erst wenn die Eltern den Schutz des Kindes nicht selbst gewährleisten können, darf (und muss) der Staat zugunsten des Kindes unter Umständen auch gegen den Willen der Eltern tätig werden (Art. 6 Absatz 2 GG). Diese Rechtslage entspricht den Staatenpflichten aus der [UN-Kinderrechtskonvention](#) (KRK). Auch sie sieht die Eltern in der primären Erziehungsverantwortung (Art 5, 18 KRK). Sie verpflichtet den Staat einerseits, die elterlichen Rechte zu achten, und andererseits, Kinder vor Gewalt und Vernachlässigung in ihren Familien zu schützen (Art. 19 KRK).

Das Grundgesetz im Wortlaut zu ändern, ohne es in der Sache zu modifizieren, ist eine Herausforderung, die fast nur scheitern kann. Denn der Wortlaut ist der Ausgangspunkt jeder Gesetzesinterpretation. Ändert er sich, muss zumindest überlegt werden, ob dies inhaltliche Auswirkungen hat. Und wenn Juristinnen und Juristen überlegen, sind sie sich in aller Regel nicht einig. Wie sich eine Grundgesetzänderung langfristig auswirken wird, kann darum niemand verlässlich vorhersagen.

Ein neuer Artikel 6 Absatz 1a GG?

So viel zu den allgemeinen Risiken und Nebenwirkungen einer Grundgesetzänderung. Nun zu dem konkreten Vorschlag. Geändert werden soll Artikel 6, der sich mit Ehe und Familie befasst. [Ein neuer Absatz 1a](#) soll folgendermaßen formuliert werden:

„Jedes Kind hat das Recht auf Achtung, Schutz und Förderung seiner Grundrechte einschließlich des Rechts auf Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft. Das Wohl des Kindes ist bei allem staatlichen Handeln, das es unmittelbar in seinen Rechten betrifft, angemessen zu berücksichtigen. Jedes Kind hat bei staatlichen Entscheidungen, die seine Rechte unmittelbar betreffen, einen Anspruch auf rechtliches Gehör.“

Der große Wurf ist das, vorsichtig gesprochen, noch nicht. Weder beschränkt sich der Vorschlag auf eine reine Verdeutlichung des Bestehenden, noch wird er einem aufgeklärten Verständnis der Grundrechte von Kindern und Jugendlichen gerecht.

„Achtung, Schutz und Förderung“ der Grundrechte

Der erste Satz hat insofern klarstellenden Charakter, als er die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 2 Abs. 1 GG aufgreift und mit dem Recht auf *Entwicklung* eine kinderspezifische Ausprägung des Grundrechts auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit benennt. Dagegen ist für sich genommen nichts einzuwenden. Verbunden aber wird es mit einem bisher unbekannten „Recht [des Kindes] auf Achtung, Schutz und Förderung seiner Grundrechte“. Die Bedeutung dieser Worte erschließt sich nicht unmittelbar. Denn die Grundrechte verpflichten ohnehin alle staatlichen Gewalten als unmittelbar geltendes Recht (Art. 1 Abs. 3 GG). Geltendes Recht hat der Staat zu achten und zu schützen, ohne dass ihm dies eigens in einer Art „Metarecht“ auferlegt werden müsste. Ob Rechte überhaupt „gefördert“ werden können, sei einmal dahingestellt. Jedenfalls aber fällt die Formulierung in die Kategorie „Verfassungsslyrik“. Im besten Fall ist sie überflüssig. Im schlechteren Fall gibt sie Anlass zu der Frage, wie sich Satz 1 des Entwurfs zu dem staatlichen Wächteramt in Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG verhält. Liest man im Wege der systematischen Interpretation eine Verstärkung des staatlichen Schutz- und Förderauftrags hinein, so bewirkt die Regelung genau die Verschiebung im Kräfteverhältnis zwischen Eltern, Kindern und Staat, die mit ihr vermieden werden soll. Das muss nicht so kommen, ausschließen lässt es sich aber nicht.

Kindeswohlprinzip

Der zweite Satz greift einen der tragenden Grundsätze der UN-Kinderrechtskonvention auf: das Kindeswohlprinzip. Nach Art. 3 Abs. 1 der [Kinderrechtskonvention](#) ist das Kindeswohl bei allen staatlichen Maßnahmen, die Kinder betreffen, ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Im Gesetzentwurf steht „angemessen“ statt „vorrangig“, was zu Spekulationen darüber einlädt, ob der Gesetzgeber hier dem Kindeswohl ein schwächeres Gewicht einräumt als die Kinderrechtskonvention. Allerdings ist die „vorrangige Berücksichtigung“ ihrerseits eine wenig gelungene Übersetzung des englischen „a primary consideration“. Sie suggeriert mehr, als selbst der UN-Kinderrechtsausschuss mit ihr verbindet. Denn das Kindeswohlprinzip statuiert keinen absoluten Vorrang der Belange von Kindern vor allen anderen Interessen, sondern verleiht ihnen in Abwägungen ein besonderes Gewicht. Die Kindesbelange hinter anderen Interessen zurücktreten zu lassen, wird dadurch rechtfertigungsbedürftig, aber nicht unmöglich. In der Sache geht es also tatsächlich darum, das Kindeswohl in Abwägungen „angemessen“ zu berücksichtigen. Ob es sinnvoll ist, eine völkerrechtliche Norm in das nationale Recht zu übernehmen, ohne sich dabei an der amtlichen Übersetzung zu orientieren, ist eine andere Frage.

In einem anderen Punkt bleibt der Vorschlag dagegen deutlich hinter den völkerrechtlichen Vorgaben zurück. Denn das Kindeswohlprinzip soll nur dann gelten, wenn das Kind durch staatliches Handeln „unmittelbar in seinen Rechten“ betroffen ist. Völkerrechtlich dagegen greift es immer dann, wenn eine Maßnahme *Kinder betrifft*. Damit richtet sich das Kindeswohlprinzip z.B. auch an den Gesetzgeber, der bei seinen Vorhaben prüfen muss, ob Kindesinteressen

berührt werden und angemessene Berücksichtigung finden. Dazu ist er aus Art. 3 Abs. 1 Kinderrechtskonvention schon heute unmittelbar verpflichtet. Auch das Kindeswohlprinzip muss darum nicht in das Grundgesetz aufgenommen werden, um in Deutschland Wirkung zu entfalten. Bleibt aber die Regelung im nationalen Recht hinter den völkerrechtlichen Staatenpflichten zurück, ergeben sich daraus fast zwangsläufig Interpretationsprobleme.

Beteiligungsrechte

Noch gravierender ist die Diskrepanz zu den völkerrechtlichen Gewährleistungen in dem dritten Satz des Formulierungsvorschlags, der Beteiligungsrechte regelt. Die [Kinderrechtskonvention](#) enthält in Art. 12 umfassende Mitwirkungsrechte. Kinder haben danach in allen sie berührenden Angelegenheiten das Recht, ihre Meinung frei zu äußern. Ihre Meinung ist bei staatlichen Entscheidungen alters- und reifeangemessen zu berücksichtigen. In Gerichts- und Verwaltungsverfahren ist das Kind anzuhören. Die Beteiligungsrechte gehören wie das Kindeswohlprinzip zu den tragenden Grundsätzen der Konvention. Das Kind soll immer in Entscheidungen über seine Angelegenheiten einbezogen werden, sofern es überhaupt möglich ist, und seine Meinung soll mit Rücksicht auf sein Alter und seine Reife in die Entscheidung einfließen. Geradezu hasenfüßig kommt im Vergleich der Vorschlag aus dem Justizministerium daher. Wieder geht es nur um Verfahren, die die Rechte des Kindes „unmittelbar betreffen“, und gewährt wird „rechtliches Gehör“, wie es dem Kind nach Art. 103 Abs. 2 GG und nach allgemeinen rechtsstaatlichen Prinzipien ohnehin zusteht. Eine kinderspezifische Präzisierung sucht man vergeblich. Damit wird der eigentliche Clou der völkerrechtlichen Vorschrift verfehlt – die *alters- und reifeangemessene* Berücksichtigung der Äußerung des Kindes. Nur darin kommt der wichtige Gedanke zum Ausdruck, das Kind in seiner Subjektivität und seinem Eigenwillen gerade auch dann ernst zu nehmen, wenn es noch nicht in einem rechtlichen Sinne eigenverantwortlich handeln kann. Der Entwurf verfehlt damit im Übrigen nicht nur tragende Prinzipien der UN-Kinderrechtskonvention und der [EU-Grundrechtecharta](#) (dort Art. 24). Er bleibt auch hinter der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Beteiligungsrechten von Kindern zurück.

Wundern kann dies alles nicht, denn die Scheu, sich dem Eigenwillen und Eigensinn junger Menschen auszusetzen, zeigt sich schon im Gang des bisherigen Gesetzgebungsverfahrens: Hier werden die fundamentalen Rechte von Kindern und Jugendlichen einmal auf der großen Bühne verhandelt – wäre es nicht angezeigt, darüber auch mit Kindern und Jugendlichen zu sprechen? In der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die den aktuellen Referentenentwurf vorbereitet hat, ist nichts dergleichen auch nur erwogen worden. Der aktuelle Vorschlag für eine Grundgesetzänderung verdient auch aus diesem Grund Kritik. Schwerer wiegt aber, dass er sein Ziel in der Sache nicht erreicht. Die Verfassung zu ändern, ist aus guten Gründen schwierig. Besser als eine schlechte Grundgesetzänderung ist darum: es zu lassen.